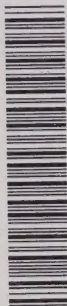


CAI
XY 2
-1994
C13

GOVT



3 1761 11971895 5



Report of the Special Joint
Committee on Canada's Defence Policy



Security in a changing world
Summary 1994



CAI
XY2
-1994
C13



Report of the Special Joint
Committee on Canada's Defence Policy

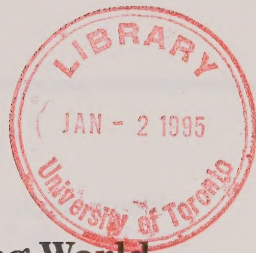
**Security in a changing world
Summary 1994**



The Senate and the Speaker of the House hereby grant permission to reproduce this document, in whole or in part, for use in schools and for other purposes such as private study, research, criticism, review or newspaper summary. Any commercial or other use or reproduction of this publication requires the express prior written authorization of the Senate and the Speaker of the House of Commons.

If this document contains excerpts or the full text of briefs presented to the Committee, permission to reproduce these briefs in whole or in part, must be obtained from their authors.

Available from Canada Communication Group — Publishing,
Public Works and Government Services Canada,
Ottawa, Canada K1A 0S9



Security in a Changing World

The Report of the Special Joint Committee on Canada's Defence Policy

The Honourable Pierre De Bané, P.C., Q.C., Senator

The Honourable William Rompkey, P.C., M.P.

Co-Chairs

Summary Volume

This document summarizes the main findings and conclusions of the Special Joint Committee. These are set out in detail in the Committee's full report which is accompanied by a volume of appendices containing information on the Canadian Forces.



Report of the Special Agent

in Charge of the Special Agent

in Charge of the Special Agent

in Charge of the Special Agent

in Charge

in Charge

in Charge

in Charge

Our Key Recommendations

Canada should maintain unified, combat-capable, multipurpose armed forces composed of sea, land and air elements that are:


- properly-equipped
- able to operate together at home in defence of Canada's territorial sovereignty and security, and
- able to operate abroad in support of Canada's multilateral peace and security interests and responsibilities.

On policy, the government should:

- affirm Canada's military role in UN and other multilateral peace and security operations as essential to Canadian interests and values
- expand international focus beyond Europe to broader multilateral role, with greater attention to Pacific region and the Americas
- maintain membership in NATO and relationship with U.S. in NORAD.

On resources, the government should:

- reduce number of headquarters units by one-third, and headquarters personnel by 50%
 - reduce resources devoted to fighter aircraft by a minimum of 25%, leaving three operational squadrons and one training squadron of CF-18s
 - increase Regular Land Force by 3,500 combat personnel
 - maintain present fleet of frigates and destroyers
 - attach priority in equipment purchases to modern armoured personnel carriers; new shipborne and search and rescue helicopters (these purchases to be made off-the-shelf)
 - task and focus Reserve Forces to provide more effective operational support to the Regular Force.
-



Digitized by the Internet Archive
in 2024 with funding from
University of Toronto

INTRODUCTION

This report sets out our conclusions and recommendations on a question that is of great significance to Canada and to Canadians — *what principles, purposes and objectives should guide our government in setting Canada's defence policy in a rapidly changing world?*

In trying to answer this question, we have had to think not only about what Canadians want and need today, but about the interests and needs of our children and their children. For decisions made today on defence policies and on the structure and equipment of the Canadian Forces will shape the military options and the roles to be played by governments well into the 21st century.

Before we set out our findings and recommendations, we want to be very clear on a few important points. It is our view that:

- we are in a period of global change that, in one way or another, is affecting almost every aspect of our national life;
- Canada is a trading nation with a major stake in international stability and a strong commitment to international institutions, and our defence policy must reflect this;
- the new environment presents both dangers and opportunities in every aspect of our foreign relations and, particularly in the area of defence and security;
- the forces that are changing the world today will oblige us to redefine not only our international interests and objectives, but also our international responsibilities.

In the end, Canada's security and defence policy will reflect not only a calculation of our *interests*, but also our degree of determination as a country to pursue Canadian *values* in a difficult international environment, where risks are obvious and immediate, and benefits uncertain at best.

We hope that our Report will prompt discussion and comment by the Canadian people to whom, ultimately, it is addressed. We invite them to reflect on these issues and to tell their Members of Parliament and the government what *they* think should be done to ensure the continued security of our country and to contribute to a safer, more prosperous and more just global community.

CHAPTER I : THE STRATEGIC SETTING

A Changing World

The end of the Cold War has changed the strategic equation, not only for the major players on either side, but for their allies and partners such as Canada.

The fall of the Soviet Empire removed, for the present, the threat of nuclear annihilation. Quite unexpectedly, the Cold War was over. It is still too early to understand fully what this means for Canada and for the world.

A Global Instability

The present atmosphere of global instability is the product of many factors, most importantly, a more *fragmented world community* characterized by:

- the emergence of new centres of power
- the creation and disintegration of states
- growing regional and ethnic conflict
- the proliferation of military technology and weapons of mass destruction
- environmental degradation and population pressures
- new economic rivalries, and
- the difficulties faced by governments — both East and West — in meeting the needs and expectations of their citizens.

Since the tabling of the last White Paper on defence policy in 1987, the world has changed profoundly and in ways that matter a great deal to Canada. The changes have affected our economy, our social and cultural

life — it should not be surprising that they are also affecting our security as a country.

New Concepts of Security

In the old bipolar world, the threat of nuclear conflict produced forty years of relative stability in the world. Now, governments must navigate in a multi-polar world:

- where their security interests are defined as much in economic, social and environmental terms as in military ones;
- where sovereignty is said to be as much about culture and national identity as it is about control of borders;
- and where some borders are disappearing just as new ones are being created.

This new, multi-polar world has resulted in *many* more regional conflicts. The response from the international community has been to insert multilateral task forces into situations with a high risk of combat and fatalities.

It is ironic, but nevertheless a reflection of these new realities that, five years after the end of the Cold War, Canada is more actively engaged in military terms abroad than at any time in the past forty years.

This is not something that Canadians, still less military planners, would have predicted. It should serve to remind us that defence policy should not be based on what we think will happen, but rather on the explicit premise that, because we do not know what will happen, we must be ready for a wide range of possibilities.

Multilateral Institutions and Activities: a New Challenge

Events in the former Yugoslavia and in Rwanda remind us that the best efforts of the world community cannot prevent conflict or restore peace where peace is not wanted; they cannot protect innocent children from becoming targets in war; they cannot create an atmosphere of justice or democracy if people themselves reject it.

For Canada, the search for multilateral ways to encourage peace and preserve stability is not an option — it is an essential element of our national interest and of our foreign policy.

The United Nations has shown it is determined to play a larger role, in military terms, in resolving regional and civil conflicts, and in restoring peace to troubled territories.

This is not simply a matter of putting trained peacekeepers on the ground — *there is a corresponding challenge of building the institutional capacity for peacekeeping and peacemaking*. This includes the “command and control” infrastructure in the UN itself and the creation of permanent institutions for training and managing the peacekeeping forces contributed by member states.

CHAPTER II : A NEW FOUNDATION FOR CANADA'S DEFENCE POLICY

What has changed about Canada's security situation?

The most important change is the end of the Cold War and the removal of the "balance of terror" that has hung over the world since 1950.

A second change is the emergence of a more fragmented, unpredictable and unstable world community.

In this new world, conventional forces are more useful and, as we have seen in the former Yugoslavia and elsewhere, are in much greater use.

Another change, is the *increasing proliferation of conventional weapons, ballistic missiles and weapons of mass destruction* — nuclear, chemical and biological, and now the new threat posed by the widespread laying of land mines.

A further trend is the emergence of religious fundamentalism as a factor in the security equation — both within states and between them.

Another change, as we have noted, is *the emergence of new regional power centres, particularly in the Asia-Pacific region*.

These developments have had consequences for the broader security system: with the end of the Cold War have come efforts by the world community to develop more effective multilateral means of securing peace and stability in troubled regions of the world. This has placed an even greater burden on Canada as a key player, both institutionally and in peacekeeping operations.

What has not changed about Canada's security situation?

- *Most importantly, our geography, which affords us a measure of security unmatched by almost any other country in the world.*

- *Our immediate neighbour, our best friend and largest trading partner, remains a superpower, with a major stake in our security.*
- *We are a large country with a small population but a major economy that affords us membership in some of the world's highest councils, notably NATO, the G-7 and our periodic membership on the UN Security Council.*
- *We are a maritime country, bordering on three oceans, with the world's longest coastline and a major economic and environmental stake in protecting it.*
- *We are a northern country.*
- *Our economic security is tied up with the success of the global economy.*

We cannot predict the future.

- We do not know, and we must not assume, what will be the constellations of power in the world a decade from now.
- We cannot tie our future security to assumptions about growth or stability, or indeed the lack of it.
- We must prepare for instability because instability in the world inevitably will affect Canadians and their interests.

The Committee does not take it for granted that democracy and free markets will prevail everywhere in the world. We think Canadians must be ready for bad news as well as good. *That is the only responsible attitude in relation to something as important as the defence of the country and the security of our children.*

Finally, it remains true of Canada that we stand for something:

- we continue to show the world that people with different languages and backgrounds can live together in harmony;
- our democratic society demonstrates daily that economic success is compatible with social justice;
- we operate our federation on the premise that the fruits of prosperity must be shared among our constituent parts.

Canadians see themselves — rightly — as participants in a global community and a global economy.

- Our national interest, baldly stated, is in a stable international system governed by the rule of law, and a global economy in which all countries can prosper.
- Within that stable international framework, our national interests can be better protected than if we had to defend them directly, by ourselves. This is something that successive Canadian governments have recognized.

What is the purpose of the Canadian Forces in this new environment?

First, we see a continuing purpose in a military capacity to oversee and protect Canadian territory and airspace — to deny ourselves this capacity would be to declare that we are little more than a suburb of the United States — a comparatively safe and prosperous corner of the world, but not a country;

Second, we see a continuing purpose in a significant Canadian naval presence on our coasts. We cannot legitimately declare a 200 mile (or greater) economic zone if we abandon the capacity to patrol it, and not simply against foreign fishermen.

Third, we see an important purpose, both today and in the future, in having the military capacity to participate effectively in multilateral security operations overseas, where this is consistent with our policies, our interests and our primary defence obligations.

Like those who appeared as witnesses before us, the Committee believes that the purposes to which we put our military forces speak eloquently about our national goals and values.

We believe that the Canadian Forces, as an institution, *do* embody Canadian values and traditions. *They are in fact one of our great national institutions — they genuinely operate in both official languages; they are professional, merit-based, and representative of the country and people they serve.*

What does all this imply for Canada's defence policy and for the Canadian Forces themselves?

We require Forces that are *flexible, mobile and adaptable*:

- able to perform an even greater variety of tasks than at present;
- trained and equipped to operate, as recent experience has shown, in circumstances that we would not have predicted ten or even five years ago — in conditions of near-conflict; in tropical environments as well as northern ones;
- able to deploy quickly in support of Canadian policy;
- able to draw support from a reserve system that complements the skills of the Regular Force;
- able to endure in operational theatres when security problems cannot be resolved quickly;
- managed in a way that maximizes the effectiveness of the Canadian Forces as a whole, rather than as three distinct services; and
- in the most general sense, able to support and defend Canadian interests in a world that is vastly different from the one we have lived in since 1945.

And we need Forces that are *affordable* in the continuing environment of severe fiscal restraint.

CHAPTER III :

HOW MUCH DEFENCE CAN WE AFFORD?

In the February 1994 Budget, the government announced a reduction in planned defence expenditures totalling some \$7 billion over the planning period 1994-98. This was in addition to previous cuts in planned expenditures totalling \$14 billion since 1989. By 1998, these measures will reduce the size of the Regular Force to 66,700 personnel and cut the number of civilians to 25,200.

What we have witnessed in recent years is not simply a cut in planned expenditures, nor even a decline in rate of growth. Since defence spending peaked at \$12.26 billion in 1990-91, there has been an absolute reduction of \$715 million. *In real terms, this represents a cut of 13.5% over the past four years.* This is the “peace dividend” that Canadians may well have expected as a result of the end of the Cold War. *The facts clearly show that we have received that dividend.*

In absolute terms, the size of the Canadian Forces will decline from a recent peak of 87,000 Regular Force personnel in 1987 to a planned total of 66,700 by 1998 — a reduction of over 20,000 or nearly 24%.

It is the Committee's view, and one supported by virtually every defence analyst who appeared before us, that a military force of this magnitude represents the minimum capability required for the Canadian Forces to play a meaningful role at home and abroad.

There is a core level of spending required to carry out the tasks and meet the objectives described in Chapter II.

That core level is essentially the spending track we are now on, (i.e. \$11.6 billion today, decreasing to \$10.8 billion by 1998-99) minus the savings identified below of approximately \$750 million, plus reallocation of funds to meet new priorities (approximately \$450 million), notably increased personnel for our over-stretched land forces.

Our work shows therefore that, there is room for a further modest, but maximum, reduction in the order of \$300 million in the Defence Budget for three years over the planning period 1995-1996 to 1998-1999. Further reductions, however, would fundamentally impair our capabilities.

This level of spending (i.e. by 1998, approximately \$10.5 billion in 1994-1995 dollars for a Regular Force of 66,700 plus Reserves) must be maintained.

CHAPTER IV : MAJOR FINDINGS AND RECOMMENDATIONS

Key Recommendations

On Major Policy Issues

On the basis of the fundamental conclusion stated above, the Committee recommends that:

- *the government reaffirm the fundamental role of the Canadian Forces and the Department of National Defence in ensuring Canadian sovereignty, supporting other departments and levels of government in the exercise of their responsibilities, and providing military and security capabilities for the defence of Canada and the protection of Canadian interests abroad;*
- *Canada remain an effective partner with the United States in the defence of North America, and in particular continue to participate in the North American Aerospace Defence Command (NORAD);*
- *Canada continue to participate actively in the full range of United Nations and other multilateral peace operations, subject to clear criteria for such participation (relating to such things as duration of commitment and rules of engagement), while working to improve the capacity of the international community to manage crisis and conflict;*
- *Canada remain an active member of the North Atlantic Treaty Organization, supporting NATO's continued evolution as a forum for promoting multilateral peace and security through Partnership for Peace and other mechanisms;*
- *as NATO develops, Canada should remain in the integrated military structure. The Canadian Forces should be committed to meaningful*

military roles within NATO in accordance with their capabilities and the Alliance's needs;

- *the government pay greater attention, and invest greater effort and resources, in the Pacific dimension of Canada's security.*

On Force Structure and Capability

On the basis of the fundamental conclusion stated above, the Committee recommends:

- *a reduction in expenditures on fighter forces and support by at least 25% with a view to reducing the number of operational CF-18 fighter units to three operational squadrons and one training squadron;*
- *maintain current fleet of frigates and destroyers;*
- *early action on the purchase of:*
 - *improved armoured personnel carriers;*
 - *new shipborne and search and rescue helicopters;*
- *these purchases should be made on the basis of the principles set out in Chapter V, notably to buy off the shelf;*
- *improvements over the medium term in air transport and air refuelling capability, and the eventual replacement of our three supply ships with multi-role support vessels;*
- *the refitting of the fifth, specially-equipped, Airbus aircraft as a conventional transport;*
- *an increase of approximately 3,500 in the regular force manning levels of our land forces to meet current and anticipated demand;*
- *a significant rationalization, reorganization and retasking of the Reserve Forces, as well as bolstering their training and equipment to allow them to provide more effective support to the Regular Force, both in Canada and overseas (see Chapter V).*

When decisions are made on the purchase of the new shipborne and search and rescue (SAR) helicopter, the Committee believes it essential that the new aircraft have the capability to operate effectively in the harsh climate and geography of Canada.

Task I: Protecting Canada's Territorial Sovereignty

Recommendations

The Committee makes the following recommendations regarding what is required for the surveillance and protection of our territorial sovereignty and national security.

Canada should maintain:

- i. a long-range air patrol and interception capability*
- ii. a naval force capable of patrolling Canada's maritime economic zone off our Atlantic and Pacific Coasts*
- iii. a mine counter-measures and coastal patrol capability*
- iv. a domestic operations capability, at current levels, consisting of:*
 - tactical helicopter squadrons*
 - land force combat arms units and supporting elements (engineers, communications, logistics, intelligence, etc.) organized into brigade groups and capable of being deployed, when required, as battle groups*
- v. a capability for Arctic land patrol*
- vi. other resources to meet national needs*
 - strategic and tactical transport aircraft*
 - search and rescue aircraft (both fixed and rotary wing)*
 - surveillance, command and control, communications, navigation and search and rescue systems (operated nationally or in cooperation with the U.S.)*

The Committee has concluded that, however desirable submarines may be from a military point of view, there is simply not a case to be made for embarking on a conventional capital replacement program for the current Oberons.

We attach only one qualification to our recommendation. If it should prove possible, in the current environment of military downsizing

around the world, to acquire 3-6 modern diesel-electric submarines on a basis that was demonstrably cost-effective (i.e. that could be managed within the existing capital budget), then the government should seriously consider such an initiative.

Task II: Defending Canada's Security Interests Internationally

The Committee makes the following recommendations regarding requirements for a multi-force expeditionary capability in support of Canadian participation in multilateral security operations. We should maintain:

- i. a naval expeditionary capability, i.e. to deploy one task group (up to 3 frigates, one destroyer, one operational support ship) and sustain that force indefinitely, and to deploy maritime patrol aircraft and, if available, submarines from the national sovereignty forces*
- ii. the capability to deploy and sustain indefinitely a fighter squadron (18 aircraft)*
- iii. the capability to deploy and sustain indefinitely, as Canada is currently doing, two battle groups with appropriate logistic, medical, communications and engineering support. Sufficient replacement troops must be available so that these forces can operate on a "one in five" rotation (see below). These forces should also be capable of deployment as a contingency brigade group for larger or more demanding operations for a limited period of time.*
- iv. in the context of overseas deployment of land forces, we are also recommending that Canada:*
 - maintain full combined arms capability including artillery and light armour, and*
 - continue heavy armour training using our own, modernized Leopard I tanks.*

What this proposed force structure represents is essentially:

- a smaller capability on the air side,*
- maintaining our current capability in naval terms, and*
- increasing our land force capability by strengthening existing units up to almost their nominal full strength, to cope with current demand*

The above forces could be deployed separately or in combination, as we have witnessed recently in the former Yugoslavia, Somalia and the Gulf War.

Rotation: Strengthening the Land Forces

The Committee recommends increasing the manning level of land force combat units in Canada. They should be brought up to 90% of their authorized strength.

Summary

Could Canada make do with less?

The Committee's answer is, no, we cannot.

If we are going to protect our interests in the world, and promote the values of peace, stability and democracy for which we stand as a country, then our present military forces are barely adequate. Indeed, they require a significant refocusing of mission and reallocation of resources to do the job we are asking them to do today.

CHAPTER V : DEFENCE MANAGEMENT AND ORGANIZATION

Command and Control

By streamlining “command and control” structures and making changes to the personnel management regime for both uniformed and civilian personnel, it should be possible to significantly improve the “tooth to tail” ratio of the Canadian Forces. At present the ratio of combat personnel to support and staff positions is simply too low. Putting more people at the “sharp end” is very much in the best interests of the taxpayer and the Forces themselves.

Command Structure

At present, there are 37 separate headquarters in the Canadian Forces, even taking into account recent consolidations in Air Command and the elimination of Communications Command as a separate structure. These exist at varying levels of the organization ranging from National Defence Headquarters in Ottawa to regional and district commands across Canada.

It is the Committee's view that a rigorous examination of headquarters functions in the Canadian Forces, including National Defence Headquarters, should allow a reduction in the number of such units by one-third (i.e. from 37 to approximately 25), and in the number of personnel in those units by 50% or approximately 4,000 military personnel who would be available for redeployment to combat-related functions. There would also be significant savings in the neighbourhood of 1,300 positions on the civilian side.

The Environmental Commands

Although the Canadian Forces have been unified since 1967, in functional terms they operate as three services. Each service has its own traditions and distinctive culture; each has its unique tasking, equipment and training.

What is far from necessary is that there should be separate and distinct command structures reflecting those three environments, right from top to bottom of the Canadian Forces.

The Committee recommends that, as soon as the current process of downsizing and base closures is completed, the three environmental command headquarters be disbanded. Instead the distinctive perspectives of the naval, land and air forces would be represented at a senior staff level at NDHQ.

The remaining environment-specific staff jobs, such as doctrine development and training standards, could be handled by small units within the national Joint Staff, working with the environmental senior staff officer.

To replace the current structure of environmental commands, we recommend a change to a more geographic and functional structure, under which a single officer in each of several regions is responsible for force generation and overall command of the forces in that region.

Posting and Relocation

While the Committee recognizes the unavoidable requirement for mobility as an element of the military career, we also believe there would be significant benefit in reducing the frequency of geographic moves for personnel at all levels.

Recent initiatives to extend the length of domestic postings should be encouraged. This should allow for substantial savings in the overhead costs of the military, as will other measures such as:

- *recent steps to consolidate bases and other facilities*
- *implementation of our recommendations on reducing the number of headquarters units, and*
- *a more realistic requirement for staff assignments in a streamlined organization.*

Short-Service Contracts

The Committee has considered whether the traditional 20 to 35-year career is still appropriate for all military trades and occupations. Our conclusion is that it is not.

We believe there would be significant advantages, both to individuals and to the Canadian Forces as a whole, in developing more flexible approaches to military careers, including short-service contracts in selected trades, especially combat trades in the land forces.

We further recommend that the government study the possibility of offering selective financial, educational and other incentives to these highly-trained individuals to encourage them to transfer to and remain with the Reserve Forces.

Fewer Military Personnel in “Civilian” Functions

To get the most military output for our defence dollar, we recommend a rigorous examination of which military occupations and trades can be filled by civilian employees or contractors. This should be done with a view not only to saving money, but to maximizing the “tooth to tail” ratio of the Canadian Forces.

Language

The Constitution states that English and French are the two official languages of Canada. The Canadian Forces should therefore continue to make every effort to ensure appropriate recognition and use of both official languages in operations, training and publications, and in that context an appropriate representation of members of both language groups in all occupations and levels of the Forces.

Reserve Forces

Canada’s Reserve Forces are key national assets that have not received the support and tasking they need to play an effective institutional role in support of the Regular Force.

At present, many reservists play an essential role on operations. Indeed, at one point nearly 50% of the personnel in some Canadian units in the former Yugoslavia were reservists. The testimony from officers on the ground was that these volunteers were consistently first-class soldiers.

The Committee recommends that the Reserve Forces, and particularly the Militia, be refocused, as part of the Total Force concept, on a genuinely useful supporting role, drawing to a much greater degree on civilian skills. The Reserves should provide many more combat service support capabilities which are in short supply, especially when Regular Force support units are deployed overseas. While the Militia will still be focused on traditional combat arms roles, we should not overlook the use of more specialized civilian skills wherever appropriate.

More needs to be done to provide a stable framework governing the employment and benefits of reserve personnel. This should be a subject of further study by the new Joint Committee. In the meantime, the government should set a better example as an employer by releasing reservists for service, ensuring that their employment and promotion prospects are fully protected, and encouraging provincial and municipal governments to do the same.

The Committee recommends that the government should also:

- move to a more enforceable “contract” with reserve personnel;*
- focus on recruiting reservists who are genuinely prepared to serve on active duty if so required; and*
- examine incentives for employers, particularly those in the small business sector, to encourage them to hire and retain reservists.*

Procurement

The bureaucracy for the management and control of federal procurement that has grown out of all proportion to the real needs of the Forces.

A significant reduction in this unnecessary superstructure is long-overdue. Accordingly, we recommend that:

- the government make a public commitment to purchasing military equipment “off the shelf” and that it avoid the complex, slow-moving, custom-designed procurement and production process that has characterized too many capital projects in recent years;*
- in this spirit, the procurement policies of the Department and the Canadian Forces should show a bias toward the purchase of commercially-available products wherever possible;*

- *the Deputy Minister and the CDS, working with officials of other concerned departments, should take immediate steps to modernize and streamline the procurement process. This entire issue should be a subject for follow-up study by the proposed new Joint Committee.*

Women in the Canadian Forces

Today, all occupations and trades in the Canadian Forces, except service in submarines, are open to women as well as men.

This is a major step forward in principle, but in practice much remains to be done to ensure an equitable participation of women at all levels and in all occupations, within the merit-based career structure of the Canadian Forces.

We recommend therefore, that the Canadian Forces take appropriate steps to ensure that women in the Forces continue to have access to training programs, assignments and promotion opportunities so that they can participate fully in the career structure of the Canadian Forces.

We would also urge the CDS and the Deputy Minister to make every effort to ensure that the workplace environment in the Canadian Forces and the Department is free of sexual harassment.

Training

The Canadian Forces currently make use of simulators and other sophisticated training equipment in all service elements. These techniques should be encouraged where militarily and cost-effective. The government should make greater efforts to assist Canadian firms in marketing their training programs, facilities and technology abroad.

Other Defence-Related Activities

Search and Rescue (SAR)

The Committee recommends maintaining the current arrangement under which DND carries lead responsibility for this function within government, working with other departments and agencies, notably Transport Canada, Fisheries and Oceans, and the RCMP.

Emergency Preparedness

We are satisfied with current arrangements, under which the Minister of National Defence is also the Minister responsible for Emergency Preparedness, supported by a dedicated unit within the Department.

Assistance to Civilian Authority

It is clearly appropriate that the Canadian Forces continue to play their traditional role of providing assistance to civilian authorities, both federal and provincial, in circumstances ranging from fighting forest fires to counter-terrorism, bomb disposal, and many other circumstances in which the special skills, training and equipment of the Forces render them best able to step in to meet a public need.

Support for Research

The Department of National Defence currently devotes some \$1.6 million annually to a program of grants to Canadian universities and other institutions with programs in defence studies or security policy. We believe this modest program of assistance should be maintained.

The Department also spends approximately \$250 million per year on scientific research and development, mostly contracted to Canadian industries and universities. As military technology proliferates around the world, it is important that the Canadian Forces keep abreast of current developments to maintain their own effectiveness and avoid unpleasant surprises from potential opponents. The proportion of the current defence budget devoted to the expenditures represents a reasonable investment in this kind of protection. However, we expect that when technologies are developed which have marketable civilian applications, they will be quickly transferred to the private sector.

CHAPTER VI : THE ROLE OF PARLIAMENT

A Standing Joint Committee

The fact that ours has been a *joint* committee of the Senate and House of Commons has been particularly useful. *To obtain the continuing benefit of this arrangement, we recommend the creation of a new Standing Joint Committee of the Senate and House of Commons on Defence. Care should be taken to ensure appropriate regional representation on such a new Committee.*

Parliamentary Debate before Deployment of Forces Abroad

Defence policy cannot be made in private and the results simply announced — Canadians will not accept that, nor should they. Nor should the government commit our forces to service abroad without a full parliamentary debate and accounting for that decision. *It is our expectation that, except in extraordinary circumstances, such a debate would always take place prior to any such deployment.*

Annual Day of Debate

It is the Committee's further recommendation that, to ensure a proper government response to these changing circumstances, there should be an annual day of debate in the Senate and the House of Commons on defence policy.

Annual Defence Review and Assessment

We see a real purpose in the issuance of a comprehensive annual defence review and assessment by the Minister of National Defence that would set out:

- *the Minister's view of the global security environment and within it the specific challenges to Canadian policy and interests, and*

- *issues that the Minister believes will require parliamentary attention or government decision over the coming months.*

This annual review and assessment should be referred automatically to the new Standing Joint Committee on Defence for study.

Parliament's Role in Overseeing the Defence Budget and Major Procurement

We recommend that future defence funding, planned expenditures and planning assumptions be published as an element of the annual departmental spending plans for the fiscal year that are presented in the Estimates (Part III). This should be presented in sufficient detail to allow the new Joint Committee to provide meaningful guidance on current activities and future spending priorities.

Capital Planning

Accordingly, to lend greater transparency to government decisions on major defence procurement, and to the management of major capital projects by the Departments of National Defence and Public Works and Government Services, the Committee recommends that:

- *DND's annual Capital Plan be tabled with the new Joint Committee, and*
- *in the case of all capital projects over \$30 million, the Committee be informed when these projects pass Defence Program Management System milestones so it can examine cases it considers significant.*

New Joint Committee: International Role

We would recommend that the new Joint Committee form Canada's permanent delegation to the North Atlantic Assembly — the NATO parliamentary forum — and participate in the Assembly's biannual sessions. This would ensure that Canadian parliamentary expertise on defence is brought to bear in this important international body.

Meetings with the Prime Minister

We believe there would be considerable benefit to the Canadian Forces and to the government if the Prime Minister were to institutionalize regular meetings with the Minister and the CDS, to ensure a continuing dialogue and flow of information at the highest level on defence policy and operations.

This would recognize the vital importance to Canada, and thus to the Government, of Canada's security interests and military responsibilities.

Name of the Department

As Chapters I and II have shown, a good part of our military vocation is related to international security rather than simply the defence of Canada alone. The Committee believes it is time to give appropriate recognition to this fact through an appropriate change in the name of the Department to "Department of Defence".

CONCLUSION

Canadians have shown that we are prepared to do our part to build a safer, more secure world. The members of the Committee regard this as a continuing priority for Canada.

What we are trying to say in this Report is that the international dimension of Canada's security interests and responsibilities is inescapable. It will require a continuing, and in fact comparatively modest, investment of resources to protect our interests and exercise our responsibilities.

In the end, therefore, this Report is about more than defence policy. It is about Canada — who we are and what we stand for. We are confident the government will recognize both considerations in dealing with the recommendations set out in our Report.

CONCLUSION

Les Canadiens ont démontré qu'ils sont prêts à faire leur part pour bâtir un monde plus sûr. Pour les membres du Comité, il s'agit là d'une priorité fondamentale.

Ce que nous essayons de dire dans le présent rapport, c'est que le Canada ne peut échapper à la dimension internationale de ses intérêts et de ses responsabilités en matière de sécurité. Il nous faudra continuer d'investir des ressources, d'ailleurs comparativement modestes, pour protéger nos intérêts et pour nous acquitter de nos obligations.

En fin de compte, le présent document est plus qu'un rapport sur notre politique de défense, c'est un plaidoyer pour le Canada — pour ce que nous sommes et pour ce en quoi nous croyons. Nous sommes persuadés que le gouvernement tiendra compte de cette double perspective en examinant les recommandations que nous avons formulées.

Rencontres avec le premier ministre

Nous sommes d'avis qu'il serait grandement avantageux pour les Forces canadiennes et pour le gouvernement que le premier ministre rencontre de façon régulière et selon un processus institutionnalisé le ministre de la Défense et le CEMD afin d'assurer, au plus haut niveau, un dialogue continu et la circulation de l'information sur la politique et les opérations en matière de défense.

Ce faisant, le Canada, et par conséquent le gouvernement, reconnaît le trait de manière visible et symbolique l'importance vitale qu'il attache à ses intérêts et à ses responsabilités militaires en matière de sécurité.

Nom du Ministère

Comme l'ont montré les chapitres I et II, une bonne partie de notre vocation militaire est liée à la sécurité internationale. Le Comité estime donc qu'il est temps de dûment reconnaître ce fait en changeant le nom du Ministère et en l'appelant désormais le «ministère de la Défense».

Nous recommanderions que le nouveau comité mixte forme une délégation permanente du Canada à l'Assemblée de l'Atlantique-Nord — la tribune parlementaire de l'OTAN — et qu'il participe à ses conférences bisannuelles. Cela permettrait de faire valoir les compétences du Parlement du Canada en matière de défense au sein de cette importante institution internationale.

Nouveau Comité mixte : rôle international

- dans le cas des projets d'immobilisations de plus de 30 millions de dollars, le Comité soit informé quand ces projets franchissent les étapes clés du Système de gestion de programmes de la défense, afin de pouvoir examiner ceux qu'il juge importants.
- le Plan d'immobilisations annuel du MDN soit présenté au nouveau Comité mixte;
- Canada, le Comité recommande que :

Par conséquent, pour donner plus de transparence aux décisions du gouvernement touchant l'acquisition de matériel de défense important, et à la gestion de projets d'immobilisations importants par les ministères de la Défense nationale et Travaux publics et Services gouvernementaux

Planification des immobilisations

Nous recommandons que toutes les prévisions, notamment celles relatives au financement et aux dépenses figurent à la partie III (plan de dépenses annuel) du budget du ministère de la Défense nationale; ces prévisions devront être suffisamment précises pour permettre au nouveau Comité mixte de fournir une orientation valable aux activités actuelles et d'établir les priorités futures en matière de dépenses.

marchés

Supervision par le Parlement : budget et importants

Ce portrait annuel devra automatiquement être transmis au nouveau comité mixte permanent chargé de l'examen de la politique de défense et des questions de sécurité internationale.

- questions qui d'après le ministre nécessiteront, dans les prochains mois, l'attention du Parlement ou une décision de la part du gouvernement.

Création d'un comité mixte permanent

Pour ne pas perdre les bienfaits de cette collaboration, nous recommandons la création d'un nouveau Comité mixte permanent du Sénat et de la Chambre des communes chargé de l'examen de la politique de défense et des questions de sécurité internationale. Il faudra faire en sorte d'assurer la représentation de toutes les régions dans ce comité.

Débat parlementaire avant tout déploiement à l'étranger

Les Canadiens n'accepteraient pas, et c'est tout à fait normal, que l'élaboration de la politique se fasse à huis clos et qu'on les mette devant le fait accompli. En outre, le gouvernement ne doit pas non plus envoyer les militaires à l'étranger sans tenir auparavant à ce sujet un débat public et sans que les Canadiens aient pleinement signifié leur accord. Nous voulons que, sauf en des circonstances exceptionnelles, tout déploiement soit précédé d'un débat au Parlement.

Débat annuel sur la politique de défense

C'est la raison pour laquelle le Comité recommande que le Sénat et la Chambre des communes réservent une journée par an à un débat sur la politique de défense, afin que le gouvernement puisse s'adapter à la nouvelle conjoncture.

Portrait annuel de la situation en matière de défense

Nous considérons qu'il serait essentiel que le ministre de la Défense nationale publie un portrait complet de la situation en matière de défense; ce document ferait état des éléments suivants :

- opinion du ministre sur la sécurité du monde et incidence de cette situation sur les intérêts et la politique de défense du Canada;

Le MDN consacre également environ 250 millions de dollars par an à la recherche et au développement scientifiques, fonds qui vont le plus souvent aux industries et aux universités canadiennes. En raison du développement, dans le monde entier, de la technologie militaire, il est essentiel que les Forces canadiennes se tiennent au courant des nouveautés, afin d'être toujours efficaces et d'éviter les mauvaises surprises. Par conséquent, la part du budget actuellement consacrée à ces domaines représente un investissement raisonnable. Toutefois, quand les technologies auront des applications de nature civile, elles devront être rapidement transférées au secteur privé.

La formation

Les Forces canadiennes utilisent présentement des simulateurs et d'autres moyens perfectionnés de formation dans tous les éléments. Quand ces moyens sont rentables et efficaces sur le plan militaire, il faut encourager l'utilisation. Le gouvernement devrait aider les entreprises canadiennes à commercialiser à l'étranger leurs programmes, leurs services et leur technologie dans les domaines de l'entraînement et de la formation.

Autres activités relatives à la défense

Recherche et sauvetage

Le Comité recommande que soit maintenue l'entente actuelle selon laquelle le MDN assume la principale responsabilité en matière de recherche et de sauvetage et travaille en collaboration avec d'autres ministères et organismes, notamment Transports Canada, Pêches et Océans et la GRC.

Protection civile

Le Comité considère que la situation actuelle donne entière satisfaction: le ministre de la Défense nationale est responsable de la protection civile et est secondé par une unité spéciale de son ministère.

Aide aux autorités civiles

Le Comité juge tout à fait approprié que les Forces canadiennes continuent de prêter main forte aux autorités civiles fédérales et provinciales dans les nombreuses circonstances où, de par leur formation et leurs aptitudes, les militaires sont les mieux placés pour rendre service au public (incendies de forêt, terrorisme, attaques à la bombe, etc.).

Soutien à la recherche

Le ministère de la Défense nationale consacre actuellement environ 1,6 million de dollars par année à un programme de subventions à l'inton des universités et des institutions canadiennes offrant des programmes d'études en matière de défense ou de sécurité. Nous estimons que ce modeste programme soit maintenu.

Nous demandons également instamment au chef d'état-major et au sous-ministre de prendre toutes les mesures nécessaires pour éliminer des milieux de travail au sein des Forces canadiennes et du ministère de la Défense toute trace de harcèlement sexuel.

Par conséquent, nous recommandons que les Forces canadiennes prennent les mesures nécessaires pour que les femmes continuent d'avoir accès aux programmes de formation, aux postes qu'elles désirent occuper et aux possibilités de promotion.

Cela constitue un important pas en avant, mais en pratique, beaucoup de chemin reste à parcourir pour assurer une participation équitable des femmes et des hommes à tous les niveaux et dans tous les postes, compte tenu évidemment du principe du mérite sur lequel repose toute carrière dans les Forces canadiennes.

Cela constitue un important pas en avant, mais en pratique, beaucoup de chemin reste à parcourir pour assurer une participation équitable des femmes et des hommes à tous les niveaux et dans tous les postes, compte tenu évidemment du principe du mérite sur lequel repose toute carrière dans les Forces canadiennes.

De nos jours, tous les postes et tous les corps de métier sont accessibles aux femmes, sauf en ce qui concerne le travail dans les sous-marins.

Les femmes dans les Forces canadiennes

le sous-ministre et le chef d'état-major, en collaboration avec les hauts fonctionnaires des ministères responsables, doivent prendre des mesures immédiates pour refondre et moderniser le processus des marchés publics. Toute la question des marchés de matériel de défense devra être examinée par le nouveau comité mixte.

• dans cet esprit, les politiques d'approvisionnement du Ministère et des Forces canadiennes devraient être axées sur l'achat de produits disponibles dans le commerce, autant que possible;

• le gouvernement doit s'engager publiquement à acheter du matériel tout fait, ce qui lui éviterait d'engager des frais importants à l'achat et à la production d'équipement complexe, unique et sur mesure, processus qui est lent et qui a caractérisé trop de contrats ces dernières années;

Il est nécessaire, et cela aurait dû être fait depuis longtemps, de réduire la taille de ce mastodonte. Par conséquent, nous recommandons ce qui suit :

Ces facteurs combinés ont favorisé la prolifération d'une bureaucratie chargée du contrôle et de la gestion des marchés publics qui n'est plus en rapport avec les besoins réels des Forces.

Marchés

- examine divers moyens d'inciter les employeurs, en particulier dans le secteur des petites entreprises, à embaucher des réservistes et à les garder à leur emploi.
- met l'accent sur le recrutement de réservistes qui sont vraiment prêts à faire du service actif,
- adopte des «contrats» à caractère plus exécutoire dans le cas des réservistes

Le Comité recommande également que le gouvernement :

Il faut faire davantage dans le domaine de l'emploi et des avantages des réservistes. C'est une question sur laquelle pourrait se pencher le nouveau comité mixte. Ici là, le gouvernement lui-même doit montrer la voie, à titre d'employeur, en libérant les réservistes pour qu'ils puissent servir et en faisant en sorte que l'emploi et la carrière des réservistes bénéficient d'une protection complète et pour encourager les provinces et les municipalités à faire de même.

Le Comité recommande que la mission de la Réserve, et en particulier celle de la Milice, soit révisée dans le cadre du concept de la force totale. La Réserve devrait davantage soutenir les forces de combat, élément qui n'est pas suffisamment présent, surtout quand les unités de soutien de la Force régulière sont déployées à l'étranger. Même si la Milice demeurera axée sur des rôles d'armes de combat traditionnels, il ne faut oublier de faire appel, au besoin, à des compétences civiles plus spécialisées.

Un grand nombre de réservistes jouent actuellement un rôle de première importance dans les opérations. À un moment donné, près de la moitié des militaires qui ont été envoyés en ex-Yougoslavie étaient réservistes. Les officiers dont ils relevaient ont déclaré au Comité avoir toujours eu affaire à des militaires de premier ordre.

Contrats de courte durée

Le Comité s'est demandé si la carrière traditionnelle étalée sur 20 à 35 ans est appropriée pour tous les métiers et professions militaires. Il en est arrivé à la conclusion que non.

Pour ces raisons, nous pensons qu'il serait fort avantageux, tant pour les particuliers que pour les Forces canadiennes dans leur ensemble, d'envisager la carrière militaire de manière plus souple, et de prévoir par exemple des contrats de courte durée pour certains métiers, notamment pour les métiers de combat des forces terrestres.

Nous recommandons que le gouvernement examine la possibilité d'encourager par divers moyens (primes, possibilités de formation, etc.) certaines personnes hautement spécialisées à passer à la Réserve et y demeurer.

Moins de personnel militaire remplissant des fonctions «civiles»

Pour rentabiliser au maximum nos investissements militaires, nous recommandons un examen rigoureux des métiers et professions militaires dont les fonctions pourraient être confiées à des employés civils ou des contractuels. Cela permettrait non seulement de faire des économies, mais aussi de maximiser le rapport «combattants/logistique» des Forces canadiennes.

Langue

La Constitution précise que le français et l'anglais sont les langues officielles du Canada. Par conséquent, les Forces canadiennes devraient continuer de déployer tous les efforts possibles afin d'assurer la reconnaissance et l'utilisation appropriées des deux langues officielles dans les opérations, la formation et les publications, et dans ce contexte, la représentation appropriée des membres des deux groupes linguistiques au sein de toutes les occupations et à tous les échelons des Forces.

La Réserve

La Réserve est un atout de première importance pour le Canada, mais on ne lui a pas donné le soutien et les tâches voulues pour lui permettre de bien soutenir les Forces régulières.

- une définition plus réaliste des besoins en matière d'affectation du personnel au sein d'une organisation rationalisée.
 - l'adoption de nos recommandations relatives à une diminution du nombre d'unités de commandement;
 - le regroupement des bases et d'autres installations;
- Il faut continuer dans la voie des récentes initiatives prises pour prolonger la durée des affectations au pays; ces dispositions devraient permettre d'importantes réductions des frais généraux de la Défense tout comme le feront :

qu'il serait très avantageux de diminuer la fréquence des déplacements du personnel à tous les niveaux.

Certes, les membres du Comité reconnaissent que la mobilité est un élément inévitable de la carrière militaire, mais ils pensent également

Affectations et réinstallation

Pour remplacer la structure actuelle des Commandements des trois éléments, nous recommandons d'adopter une structure davantage fondée sur une répartition géographique et fonctionnelle, dans laquelle un seul officier de chacune des régions serait chargé de la mise sur pied d'une force et du commandement général des forces dans cette région.

de chaque élément.

unités travaillant en collaboration avec l'officier supérieur d'état-major exécutées au sein de l'État-major interarmées national par de petites l'élaboration de la doctrine et des normes d'instruction, pourraient être Les autres fonctions d'état-major particulières aux trois éléments, telles

mes soient représentées à un niveau supérieur au QGDN.

que les points de vue distincts des forces aériennes, terrestres et maritimes mandements des trois éléments soient démantelés. On fera en sorte des effectifs et de fermeture des bases, les quartiers généraux des Com-

Le Comité recommande que, dès la fin du processus actuel de réduction matériel et un système d'instruction qui lui est propre. Mais ce qui est loin d'être nécessaire, c'est d'avoir des structures de commandement distinctes pour ces trois éléments, à tous les échelons des Forces canadiennes.

Commandement et contrôle

En particulier, la rationalisation des structures de « commandement et de contrôle » et l'apport de modifications au système de gestion du personnel, tant militaire que civil, devraient permettre de grandement améliorer le rapport « combattants/logistique » des Forces canadiennes. Cela ne peut qu'être avantageux pour les contribuables et les Forces canadiennes.

Structures de commandement

Les Forces canadiennes comptent présentement 37 quartiers généraux distincts, même en tenant compte des fusions récentes réalisées au sein du Commandement aérien et de l'élimination du Commandement des communications, en tant que structure distincte. Ces quartiers généraux se trouvent à divers niveaux de l'organisation, allant du quartier général de la Défense nationale, à Ottawa, aux QG des commandements régionaux et de district situés un peu partout au Canada.

Le Comité est d'avis qu'un examen rigoureux des fonctions des quartiers généraux au sein des Forces canadiennes, notamment du quartier général de la Défense nationale, devrait permettre de réduire d'un tiers le nombre des quartiers généraux (c'est-à-dire que le nombre passerait de 37 à environ 25) et de retrancher au moins 4 000 personnes (50%) des effectifs militaires qui pourraient alors être réaffectés à des fonctions de combat. On pourrait également réduire 1 300 postes au sein du personnel civil.

Commandements des trois éléments

Bien que les Forces canadiennes soient unifiées depuis 1967, elles comptent en réalité trois éléments distincts. Chacun d'eux possède ses propres traditions et une culture distincte; chacun a une mission, du

lité et la démocratie, valeurs sur lesquelles repose notre pays. Pour que les militaires puissent faire le travail exigé d'eux, il faut réviser en profondeur leur mission et répartir différemment les ressources qui leur sont accordées.

sur le plan logistique, médical, technique et des communications. Ces forces doivent aussi disposer d'une relève suffisante pour pouvoir effectuer un roulement « une fois sur cinq » (voir ci-dessous) et être en mesure de se déployer, à titre de groupe-brigade d'urgence, en cas d'opérations plus importantes ou plus exigeantes, pour un temps limité.

iv. dans le contexte du déploiement à l'étranger des forces terrestres, nous recommandons également que le Canada.

- conserve un plein potentiel interarmes incluant l'artillerie et les blindés légers,
- et continue l'entraînement avec les blindés lourds en utilisant nos propres chars Léopard I modernisés.

En fait, ce que nous proposons est essentiellement ceci :

- la réduction de la capacité de l'élément air;
- le maintien à son niveau actuel de l'élément mer;
- l'augmentation du potentiel de l'élément terre par le renforcement des unités existantes jusqu'à leur effectif maximal, pour faire face aux exigences actuelles.

Les forces susmentionnées pourraient être déployées séparément ou ensemble, comme on l'a vu récemment en ex-Yougoslavie, en Somalie et pendant la guerre du Golfe.

Rotation : renforcement de la Force terrestre

Le Comité recommande d'accroître les effectifs des unités de combat de la Force terrestre au Canada. Ces dernières devraient pouvoir compter sur 90 p. 100 de leurs troupes en tout temps.

Résumé

À la question « le Canada peut-il se contenter de moins? », nous répondons « non ».

Notre armée est à peine suffisante actuellement pour protéger nos intérêts sur la scène internationale, pour défendre la paix, instaurer la stabi-

ment pas lieu de se lancer dans un programme conventionnel de remplacement d'immobilisations pour les sous-marins actuels de classe Obéron.

Notre recommandation n'est assortie que d'une seule condition. S'il s'avérait possible, dans le contexte mondial actuel de réduction des effectifs militaires, de faire l'acquisition de 3 à 6 sous-marins Diesel-électrique modernes sur une base raisonnable (c.-à-d. dans le cadre du budget d'immobilisations actuel), alors nous exhorterions le gouvernement à examiner très sérieusement cette possibilité.

Mission n° 2 : défendre sur la scène internationale les intérêts du Canada en matière de sécurité

Les membres du Comité sont d'avis que les intérêts et les responsabilités du Canada s'étendent au-delà de nos frontières. C'est aussi vrai pour les questions de défense et de sécurité que cela ne l'est dans le domaine économique.

Pour honorer nos obligations, tant actuelles que futures, le gouvernement doit clairement s'engager à fournir suffisamment de matériel et de personnel aux Forces canadiennes afin qu'elles puissent dûment s'acquitter des missions que les Canadiens s'attendent qu'elles remplissent sur la scène internationale.

Recommandation

Pour fournir une force expéditionnaire interarmées dans le cadre de la participation du Canada à des opérations multilatérales de sécurité, le Comité recommande :

i. une force expéditionnaire navale c.-à-d., déployer et pouvoir soutenir indéfiniment un groupe opérationnel comprenant jusqu'à 3 frégates, un destroyer et un navire de soutien opérationnel de la classe Pre-server, et déployer des avions de patrouille maritime et, si possible, des sous-marins des forces de protection de la souveraineté nationale

ii. pouvoir déployer et appuyer indéfiniment un escadron de 18 chasseurs

iii. pouvoir déployer indéfiniment deux groupements tactiques, comme le fait actuellement le Canada, et leur fournir le soutien nécessaire

puissent fonctionner efficacement dans les dures conditions climatiques et géographiques que nous connaissons au Canada.

Mission n° 1 : protéger la souveraineté territoriale du Canada

Recommandations

Le Comité exprime les recommandations suivantes, afin que soit protégée notre souveraineté territoriale et assurée notre sécurité nationale.

Le Canada devrait disposer des éléments suivants :

- i. des avions de patrouille et d'interception à long rayon d'action.
- ii. une force navale capable de patrouiller la zone économique du Canada au large des côtes de l'Atlantique et du Pacifique.
- iii. des moyens anti-mines et de patrouille côtière :
- iv. des moyens de poursuivre les opérations domestiques actuelles, y compris :
- des escadrons d'hélicoptères tactiques;
- des unités d'armes de combat et des éléments de soutien (génie, communications, logistique, renseignement, etc.) organisées en groupes-brigades et pouvant être déployés, au besoin, comme des groupements tactiques.

v. une patrouille terrestre dans l'Arctique :

vi. d'autres ressources pour répondre aux besoins nationaux :

- aéronautiques de transport stratégiques / tactiques;
- aéronautiques de recherche et de sauvetage (à ailes fixes et tournantes);
- des systèmes de surveillance, de commandement et de contrôle, de communications, de navigation et de recherche et de sauvetage (exploités dans certains cas en collaboration avec les États-Unis).

Le Comité en est arrivé à la conclusion que, bien que du point de vue militaire il soit souhaitable d'avoir des sous-marins, il n'y a tout simple-

Quand on décidera d'acheter de nouveaux hélicoptères embarqués et de recherche et de sauvetage, il faudra s'assurer que ces nouveaux aéronaves

- important remaniement, rationalisation et réaffectation de la Réserve pour qu'elle puisse mieux soutenir, grâce à un meilleur entraînement et à une meilleure formation, la Force régulière dans ses responsabilités au Canada comme à l'étranger (voir chapitre V).
- augmentation de l'effectif des forces terrestres d'environ 3 500 personnes afin de satisfaire les besoins actuels et futurs du pays;
- conversion du cinquième Airbus spécialement équipé en avion de transport conventionnel;
- d'avions de ravitaillement; remplacement éventuel des trois navires de ravitaillement par des navires de soutien polyvalents;
- augmentation à moyen terme du nombre d'avions de transport et d'avions de ravitaillement; remplacement éventuel des trois navires de transport et d'avions de ravitaillement; remplacement éventuel des trois navires de transport et d'avions de ravitaillement;
- l'acquisition de ce matériel devrait se faire conformément aux principes énoncés au chapitre V, notamment d'acheter du matériel tout fait;
- de nouveaux hélicoptères embarqués et de recherche et de sauvetage;
- de meilleurs véhicules blindés de transport de troupes;
- acquisition dans les plus brefs délais :
- maintien de la présente flotte de frégates et de destroyers;
- réduction d'au moins 25 p. 100 des ressources consacrées aux opérations et à l'entretien des avions de chasse afin de réduire le nombre des unités opérationnelles de CF-18 à trois escadrons opérationnels et à un escadron de formation;
- formule les recommandations suivantes :

Structure et capacité des Forces

- le gouvernement doit accorder une plus grande attention à la région du Pacifique et à son importance pour la sécurité du Canada. Il doit par conséquent y investir davantage de ressources et d'efforts.
- un rôle important au sein de l'Organisation, déterminé en fonction de ses capacités et des besoins de l'Alliance.

CHAPITRE IV : PRINCIPALES CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Principales recommandations

Questions relatives à la politique

Étant donné la conviction fondamentale énoncée ci-dessus, le Comité formule les recommandations suivantes :

- le gouvernement doit réaffirmer le rôle fondamental des Forces canadiennes et du ministère de la Défense nationale qui consiste à protéger la souveraineté du Canada, à aider les autres ministères et niveaux de gouvernement à s'acquitter de leurs responsabilités et à déployer les ressources nécessaires à la défense du Canada et de sa sécurité, ainsi qu'à la protection de ses intérêts à l'étranger;
- le Canada doit demeurer un partenaire efficace des États-Unis dans la défense de l'Amérique du Nord et conserver particulièrement sa place au sein du Commandement de la défense aérospatiale de l'Amérique du Nord (NORAD);

- le Canada doit continuer à participer activement à toute la gamme des opérations multilatérales de maintien de la paix, notamment celles de l'ONU, mais dans les limites de critères clairement définis (quant à la durée et aux règles d'engagement), tout en prenant les mesures nécessaires pour aider la communauté internationale à gérer les crises et les conflits;

- le Canada doit rester membre actif de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord et favoriser l'évolution de l'OTAN qui devient une tribune de défense multilatérale de la paix et de la sécurité dans le cadre du programme Partenaires pour la paix et d'autres mécanismes;

- À mesure que l'OTAN évolue, le Canada doit demeurer au sein de la structure militaire intégrée. Les Forces canadiennes doivent jouer

priorités, notamment à l'augmentation des effectifs de l'élément terre, dont le fardeau est très lourd.

Nos travaux nous ont montré, cependant, qu'il y a place pour de modestes réductions supplémentaires, maximales, de l'ordre de 300 millions par an de 1995-1996 à 1998-1999 pour la période de planification de trois ans du budget de la défense. Cependant, d'autres réductions importantes seraient fondamentalement nuisibles à notre potentiel.

Il est essentiel de maintenir ce niveau (c'est-à-dire environ 10,5 milliards de dollars courants en 1998 pour un effectif de 66 700 militaires de la Force régulière, plus la Réserve).

CHAPITRE III : QUE PEUT-ON SE PAYER EN MATIÈRE DE DÉFENSE?

Dans le budget qu'il a présentée en février 1994, le gouvernement a annoncé une réduction de l'ordre de 7 milliards de dollars des dépenses prévues de défense, de 1994 à 1998. Ces compressions viennent s'ajouter aux réductions des dépenses qui, depuis 1989, se chiffrent à quelque 14 milliards de dollars. D'ici 1998, ces mesures permettront de ramener à 66 700 le nombre de militaires faisant partie de la Force régulière et à 25 200 le nombre d'employés civils du Ministère.

Nous n'avons pas assisté à une simple réduction des dépenses prévues ou à une diminution du taux de croissance. Depuis qu'elles ont atteint leur maximum en 1990-1991, les dépenses de défense ont subi une réduction réelle de 715 millions en dollars. En chiffres absolus, cela représente une diminution de l'ordre de 13,5 p. 100 depuis quatre ans. Il s'agit là du «dividende de la paix» que les Canadiens escomptaient à la fin de la guerre froide. Les faits démontrent clairement que nous avons touché ce dividende.

En chiffres absolus, l'effectif des Forces canadiennes passera de 87 000 membres de la force régulière (maximum atteint en 1987) à 66 700 d'ici 1998, soit une réduction de plus de 20 000 personnes ou près de 24 p. 100.

Le Comité pense, et cet avis est partagé par pratiquement tous les experts canadiens et étrangers qui ont comparu devant lui, que l'effectif prévu des Forces canadiennes représentera le minimum dont elles doivent disposer pour jouer un rôle utile, tant au pays qu'à l'étranger.

Il n'en demeure pas moins que la mission et les objectifs décrits au chapitre II nécessitent l'investissement d'un niveau minimal de fonds.

Ce niveau minimal représente essentiellement le montant de nos dépenses actuelles (11,6 milliards, somme devant être réduite à 10,8 milliards d'ici 1998-1999), moins le montant des réductions proposées dans le présent rapport (environ 750 millions), plus certaines sommes existantes (environ 450 millions), qui seront consacrées à de nouvelles

institutions nationales, faisant preuve de professionnalisme, fonctionnant dans les deux langues officielles, étant fondées sur le mérite et représentant du pays et des citoyens qu'elles servent.

Incidence de ces éléments sur la politique de la défense et sur les Forces canadiennes elles-mêmes

Nous avons besoin de Forces souples, mobiles et qui s'adaptent à toutes les situations :

- les Forces doivent pouvoir assumer un plus grand éventail de tâches qu'actuellement;
- les Forces doivent être formées et équipées pour faire face, comme nous l'avons vu récemment, à des circonstances qui étaient imprévisibles il y a seulement dix ou même cinq ans, pour évoluer dans des situations qui frisent le conflit, dans des climats tropicaux ou nordiques;

- les Forces doivent pouvoir se déployer rapidement pour appuyer la politique canadienne de défense;
- les Forces doivent être secondées par une réserve dont les aptitudes viennent compléter les leurs;

- les Forces doivent pouvoir évoluer sur des théâtres opérationnels quand les problèmes de sécurité ne peuvent être résolus rapidement;
- les Forces doivent être gérées de façon à maximiser leur efficacité globale plutôt que d'être scindées en trois éléments distincts;

- d'une façon générale, les Forces doivent être en mesure de défendre les intérêts du Canada dans un monde totalement différent de celui que l'on a connu depuis 1945.

En outre, les frais engagés pour les Forces armées doivent être *raisonnables compte tenu* des importantes restrictions financières actuelles.

Nous pensons que les Forces canadiennes incarnent bien les valeurs et les traditions du pays. *Elles constituent en fait l'une de nos plus grandes*

utilise son armée traduit éloquentement ses objectifs et ses valeurs.

À l'instar des témoins, le Comité est d'avis que la façon dont le Canada

intérêts et honore nos obligations primordiales en matière de défense.

le à l'étranger, quand cela est conforme à nos politiques, respecte nos

moyens de participer efficacement aux opérations de sécurité multilatérales

Troisièmement, nous devons, aujourd'hui comme demain, avoir les

dre, et pas seulement contre les pêcheurs étrangers.

de nos côtes si nous sommes incapables de la patrouiller ou de la défendre.

vous décemment pas revendiquer une zone de 300 kilomètres au large

présence de notre marine et sur une surveillance aérienne. Nous ne pouvons

Deuxièmement, nos côtes doivent pouvoir compter sur une importante

quand même;

États-Unis, une banlieue sûre et prospère certes, mais une banlieue

faire équivaldrait à se déclarer n'être rien d'autre qu'un faubourg des

D'abord, il faut surveiller et protéger le territoire canadien. Ne pas le

A quoi servent les Forces canadiennes dans ce nouveau contexte?

- Dans ce cadre international stable, nos intérêts nationaux peuvent être mieux protégés que si nous devions les défendre tout seuls.
- C'est là une réalité que tous les gouvernements successifs au Canada ont reconnue.
- Notre intérêt national, disons-le sans détour, s'inscrit dans un système international stable régi par des lois et dans une économie mondiale au sein de laquelle tous les pays peuvent prospérer.
- Les Canadiens se voient — à juste titre — comme des participants au sein d'une collectivité et d'une économie mondiales.
- L'existence de notre fédération se fonde sur le principe que nos parties constitutantes doivent partager les fruits de la prospérité.
- notre société démocratique fait quotidiennement la preuve que réussite économique et justice sociale sont compatibles;
- nous continuons de montrer au monde que des gens de langues et de cultures différentes peuvent vivre en harmonie;

Qu'est-ce qui n'a pas changé pour le Canada sur le plan de la sécurité?

- Par-dessus tout, notre géographie, qui nous offre une sécurité dont jouit pratiquement aucun autre pays au monde.
- Notre voisin immédiat, qui est notre meilleur allié et notre plus important partenaire commercial, demeure une superpuissance, pour qui notre sécurité revêt beaucoup d'importance.

- Nous sommes un grand pays doté d'une faible population, mais d'une importante économie qui nous permet de faire partie de certaines instances mondiales les plus importantes, notamment l'OTAN, le G-7 et de temps à autre, le Conseil de sécurité de l'ONU.

- Nous sommes un pays maritime, qui possède le plus long littoral au monde dominant sur trois océans; sur le plan économique et environnemental, il y a tout intérêt à le protéger.

- Nous sommes un pays septentrional.
- Notre sécurité économique est étroitement liée à la performance de l'économie mondiale.

Nous ne pouvons prédire l'avenir:

- Nous ignorons quelles seront les constellations de pouvoirs dans le monde d'ici dix ans, et nous ne devons pas en présumer.
- Nous ne pouvons, en matière de sécurité, nous reposer sur des positions concernant la croissance ou la stabilité.

- Nous devons être prêts à faire face à l'instabilité, car toute instabilité dans le monde aura des répercussions sur les Canadiens et leurs intérêts.

Le Comité ne tient pas pour acquis que la démocratie et l'économie de marché triompheront partout dans le monde. Nous croyons que les Canadiens doivent être prêts à accepter autant les mauvaises nouvelles que les bonnes. Cette position est la seule responsable sur un sujet aussi important que la défense du pays et la sécurité de nos enfants.

Notons que le Canada demeure un ardent défenseur des valeurs qui lui sont chères :

CHAPITRE II : NOUVEAU FONDAMENT DE LA POLITI- QUE DE DÉFENSE DU CANADA

Qu'est-ce qui a changé pour le Canada sur le plan de la sécurité?

La plus importante transformation consiste en la fin de la guerre froide et en la disparition de «l'équilibre de la terreur» dans lequel vivait le monde depuis 1950.

Un autre élément apparaît : l'émergence d'une collectivité mondiale plus fragmentée, plus imprévisible et plus instable.

Dans ce monde nouveau, les forces conventionnelles sont plus utiles qu'auparavant, et comme nous l'avons vu dans l'ex-Yougoslavie et ailleurs, on y a davantage recours.

La prolifération accélérée des armes conventionnelles, des missiles balistiques et des armes de destruction de masse — nucléaires, chimiques et biologiques, ainsi que la nouvelle menace constituée par l'usage répandu des mines terrestres — est un autre élément nouveau.

Un autre élément vient aussi menacer la sécurité interne et externe des États : l'apparition du fondamentalisme religieux.

Comme nous l'avons mentionné, l'émergence de nouveaux centres de pouvoir régionaux, en particulier dans la région Asie-Pacifique, constitue une autre transformation.

Ces développements ont eu des répercussions sur la sécurité en général : la fin de la guerre froide a amené la collectivité mondiale à rechercher activement des moyens multilatéraux plus efficaces d'assurer la paix et la stabilité dans les points chauds du globe. Cette situation a alourdi davantage la responsabilité du Canada, à titre de principal inté-ressé, tant sur le plan institutionnel que dans le cadre des opérations de maintien de la paix.

Pour le Canada, la recherche d'activités multilatérales visant à encourager la paix et à préserver la stabilité n'est pas une option — c'est un élément essentiel de notre intérêt national et de notre politique étrangère. Les Nations Unies ont montré qu'elles sont décidées à jouer un rôle militaire plus important dans la résolution de conflits régionaux et ci-vils, ainsi que dans le rétablissement de la paix dans des régions en difficulté.

Il ne s'agit pas simplement d'envoyer des Casques bleus sur les lieux — il s'agit également de créer la capacité institutionnelle du maintien et du rétablissement de la paix. Cela englobe l'infrastructure de «commandement et de contrôle» de l'ONU, ainsi que la création d'instances permanentes.

donc pas s'étonner qu'elles aient également une incidence sur la sécurité de notre pays.

Nouveaux concepts de sécurité

Dans l'ancien monde bipolaire, la menace d'un conflit nucléaire a donné lieu à quarante ans de stabilité relative. Les gouvernements doivent maintenant évoluer dans un monde multipolaire :

- où leurs intérêts en matière de sécurité sont définis autant en termes économiques, sociaux et environnementaux que militaires;
- où la souveraineté tient tout autant à l'identité culturelle et nationale qu'au contrôle des frontières;
- et où certaines frontières disparaissent alors que de nouvelles sont créées.

L'émergence de ce nouveau monde multipolaire a entraîné bien d'autres conflits régionaux. La collectivité internationale a réagi à ces conflits en déployant des forces opérationnelles multilatérales là où les risques de combat et de perte de vies humaines sont élevés. Il est ironique de constater, même si cela reflète la nouvelle réalité, que cinq ans après la fin de la guerre froide, le Canada est plus activement engagé sur le plan militaire à l'étranger qu'il ne l'a été au cours des quarante dernières années.

Ce n'est pas une situation que les Canadiens, encore moins les stratégistes militaires, auraient pu prévoir. Elle devrait servir à nous rappeler que la politique de défense ne doit pas se fonder sur ce que nous croyons qui va arriver. Elle doit plutôt partir du principe que, puisque nous ne savons pas ce qui va se produire, il nous faut être prêts à toute éventualité.

Les institutions et les activités multilatérales : un nouveau défi

Les événements qui se produisent dans l'ex-Yougoslavie ainsi qu'au Rwanda nous rappellent que tous les efforts de la communauté internationale ne peuvent pas empêcher les conflits ni rétablir la paix lorsque celle-ci n'est pas souhaitée; il n'est pas possible de protéger les enfants innocents de la guerre; il n'est pas possible d'apporter la justice ou la démocratie contre le gré des peuples eux-mêmes.

CHAPITRE I : LE CONTEXTE STRATÉGIQUE

Un monde en évolution

La fin de la guerre froide a modifié l'équation stratégique, non seulement pour les principaux intéressés de part et d'autre, mais pour leurs alliés et leurs partenaires, notamment le Canada. L'effondrement de l'empire soviétique a dissipé, pour l'instant, toute menace de destruction par le nucléaire. Sans qu'on s'y attende, la guerre froide s'est terminée et, sans trop bien saisir ce que cela signifie pour le Canada et le reste du monde, nous sommes victorieux.

Un monde instable

L'atmosphère d'instabilité mondiale qui règne à l'heure actuelle est attribuable à de nombreux facteurs dont le plus important est une *plus grande fragmentation du monde* caractérisée par :

- l'émergence de nouvelles puissances,
- la création et la désintégration d'États,
- des conflits régionaux et ethniques de plus en plus nombreux,
- la prolifération de la technologie militaire et des armes de destruction massive,
- la dégradation de l'environnement et les pressions démographiques,
- de nouvelles rivalités économiques,
- les difficultés qu'éprouvent les États à satisfaire les besoins et les attentes de leurs citoyens.

Depuis le dernier Livre blanc sur la politique de défense (1987), le monde a subi de profondes transformations qui ont eu une incidence sur notre économie, ainsi que sur notre vie sociale et culturelle. On ne doit

Nous espérons que notre rapport suscitera un débat au sein de la population canadienne, car c'est à elle qu'il s'adresse en fin de compte. Nous invitons tous les Canadiens à réfléchir à ces questions et à dire aux députés, aux sénateurs et au gouvernement ce qui, selon eux, doit être fait pour continuer d'assurer la sécurité de notre pays et pour contribuer à promouvoir la sécurité, la prospérité et la justice à l'échelle du globe.

INTRODUCTION

Le présent rapport fait état de nos conclusions et recommandations sur une question qui revêt une extrême importance pour le pays et tous les Canadiens : *quels principes adopter et quels objectifs poursuivre pour établir la politique de défense du Canada, dans un monde en pleine évolution?*

Pour répondre à cette question, nous avons dû non seulement tenir compte des besoins et des aspirations de la population actuelle, mais également des intérêts des générations futures. Car ce qui est décidé aujourd'hui au sujet des politiques, de la structure et du matériel des Forces canadiennes va déterminer les possibilités militaires des gouvernements de demain et leur rôle.

Avant de formuler nos conclusions et nos recommandations, nous voulons préciser certains points importants. Nous sommes d'avis que :

- nous vivons, à l'échelle planétaire, une période de transformation qui, d'une façon ou d'une autre, influe sur presque chaque aspect de notre vie nationale;
- le Canada est une nation commerçante qui mise fortement sur la stabilité internationale et qui attache beaucoup d'importance aux institutions internationales; notre politique de défense doit en tenir compte.

- le nouveau contexte présente à la fois des dangers et des occasions à saisir sur le plan des relations extérieures, en particulier dans les domaines de la défense et de la sécurité;

- les forces qui transforment le monde aujourd'hui nous obligeront à redéfinir non seulement nos intérêts et nos objectifs internationaux, mais aussi nos obligations internationales.

En fin de compte, la politique du Canada en matière de sécurité et de défense reflètera non seulement la poursuite de nos *intérêts*, mais aussi notre détermination, en tant que pays, à promouvoir les *valeurs* canadiennes dans un contexte international difficile, où les risques sont évidents et immédiats, et où les avantages sont pour le moins incertains.

Principales recommandations

Le Canada devrait disposer de forces armées unifiées, polyvalentes, prêtes au combat, composées de trois éléments (terre, mer, air), qui soient :

- bien équipées;
- capables de défendre le territoire et la sécurité du Canada à l'intérieur de nos frontières;
- capables de participer à des opérations multilatérales pour défendre les intérêts du Canada et lui permettre de répondre à ses obligations en matière de paix et de sécurité.

En matière de politique, le gouvernement devrait :

- renforcer le caractère essentiel, pour l'intérêt du Canada et la défense de ses valeurs, du rôle militaire que notre pays doit jouer dans les opérations multilatérales de maintien de la paix et de la sécurité organisées par l'ONU ou toute autre instance;
- élargir le rôle multilatéral joué par le Canada dans le monde par une attention plus grande accordée, non plus seulement à l'Europe, mais à toute la communauté internationale, notamment à la région du Pacifique et à l'Amérique latine;
- maintenir la place du Canada au sein de l'OTAN et ses relations avec les États-Unis au sein du NORAD.

En matière de ressources, le gouvernement devrait :

- réduire d'un tiers le nombre des quartiers généraux et leur personnel de moitié;
 - réduire d'au moins 25 p. 100 les ressources accordées aux avions de combat, c'est-à-dire conserver trois escadrons opérationnels et un escadron d'entraînement de CF-18;
 - augmenter de 3 500 personnes les effectifs de combat de la Force terrestre;
 - conserver la présente flotte de frégates et de destroyers;
 - accorder la priorité, en matière d'achat de matériel, à l'acquisition de transports de troupes blindés modernes, ainsi que de nouveaux hélicoptères embarqués et d'hélicoptères de recherche et de sauvetage (achat de matériel tout fait);
 - étudier le concept et les attributions de la Réserve, afin que celle-ci fournisse un soutien opérationnel plus efficace à la Force régulière.
-

La sécurité dans un monde en évolution

Rapport du Comité mixte spécial sur la politique de défense du Canada

L'honorable Pierre De Bané, c.p., c.r., sénateur
L'honorable William Rompkey, c.p., député
Coprésidents

Résumé

Ce document résume les grandes conclusions du Comité mixte spécial. Celles-ci sont exposées en détail dans le rapport intégral et complétées par un volume d'appendices traitant des Forces canadiennes.

Le Sénat et le Président de la Chambre des communes accordent, par la présente, l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ce document à des fins éducatives et à des fins d'étude privée, de recherche, de critique, de compte rendu ou en vue d'en préparer un résumé de journal. Toute reproduction de ce document à des fins commerciales ou autres nécessite l'obtention au préalable d'une autorisation écrite du Sénat et du Président.

Si ce document renferme des extraits ou le texte intégral de mémoires présentés au Comité, on doit également obtenir de leurs auteurs l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ces mémoires.



La sécurité dans un monde en évolution Résumé 1994



Rapport du Comité mixte spécial
sur la politique de défense du Canada



